Deutscher Bundestag **Drucksache 17/7892**

17. Wahlperiode 23. 11. 2011

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Tom Koenigs, Volker Beck (Köln), Thilo Hoppe, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/7552 –

Internationale humanitäre Hilfe der Bundesregierung

Vorbemerkung der Fragesteller

Der weltweite Bedarf an humanitärer Hilfe nimmt zu. Nach dem World Development Report 2010 von UNDP werden Naturkatastrophen und die Zahl von Gewaltopfern, Flüchtlingen und Vertriebenen durch Konflikte infolge von Bevölkerungswachstum, Urbanisierung und Klimawandel in Zukunft weiter ansteigen. Die internationale Gemeinschaft steht vor der Herausforderung, ihre humanitäre Hilfe besser zu koordinieren und effizienter zu gestalten.

Im Rahmen des Peer-Review-Verfahrens des Development Assistance Committee der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC) wurde die internationale humanitäre Hilfe der Bundesregierung wiederholt kritisiert. Demnach ist der Anteil der humanitären Hilfe an den insgesamt viel zu niedrigen deutschen Gesamtausgaben für Official Development Aid (ODA) im OECD-Vergleich gering. Sogar Staaten mit geringerer Wirtschaftskraft (etwa skandinavische Länder) bringen einen höheren Anteil ihrer ODA für humanitäre Hilfe auf. Zudem erlaubt das deutsche Haushalts- und Zuwendungsrecht noch immer keine Teilnahme an mehrjährigen Unterstützungszusagen. Problematisch ist laut dem Peer-Review-Bericht der OECD-DAC weiterhin die Aufteilung der deutschen humanitären Hilfe auf unterschiedliche Ressorts. Vor allem durch die Trennung der Instrumente des Auswärtigen Amts (AA) und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erhöhen sich die Transaktionskosten für die Partner. Sie müssen für verschiedene Teile derselben Projekte gesonderte Anträge und Berichte in unterschiedlichen Formaten und nach unterschiedlichen Richtlinien erstellen. Außerdem kritisiert der OECD-DAC die fehlende Gesamtstrategie für die deutsche humanitäre Hilfe und deren bilateralen Fokus durch die Begrenzung der ODA-Mittel für multilaterale Organisationen auf ein Drittel. Auch der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Dirk Niebel, hat in einem aktuellen Interview eingeräumt, dass eine solche Regel die Flexibilität der humanitären Hilfe behindere.

Welche Anstrengungen die Bundesregierung derzeit unternimmt, um auf die wiederholte Kritik des OECD-DAC zu reagieren, ist nicht bekannt. Unklar ist auch, welche Schwerpunkte die Bundesregierung während ihres Vorsitzes der

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Auswärtigen Amts vom 18. November 2011 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

OCHA-Unterstützergruppe (Donor Support Group) von 2012 bis 2013 setzen will. Ob und wenn ja welche Konsequenzen die Bundesregierung aus den jüngsten humanitären Katastrophen, wie dem Erdbeben in Haiti (2010), den Überschwemmungen in Pakistan (2010) oder der Hungerkatastrophe am Horn von Afrika (2011) für die Ausgestaltung ihrer internationalen humanitären Hilfe zieht, ist nicht bekannt.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Am 11. November 2011 haben der Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Guido Westerwelle, und der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Dirk Niebel, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Strukturveränderungen angestoßen. Diese sollen dazu dienen, die Reaktionsfähigkeit der Bundesregierung bei Katastrophen und humanitären Krisen im Ausland zu stärken. Aufgrund der noch ausstehenden Konkretisierung der getroffenen Vereinbarung bzw. der angestrebten Neuordnungen können einzelne Fragen zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend beantwortet werden.

1. Zieht die Bundesregierung Konsequenzen aus den jüngsten humanitären Katastrophen, wie dem Erdbeben in Haiti (2010), den Überschwemmungen in Pakistan (2010) oder der Hungerkatastrophe am Horn von Afrika (2011) für die Konzeptionierung, institutionelle Ausgestaltung und Koordination ihrer internationalen humanitären Hilfe?

   Wenn ja, welche?

Die Bundesregierung überprüft regelmäßig die Ergebnisse der von ihr geförderten Projekte der humanitären Hilfe, so auch nach den Großkatastrophen in Haiti und Pakistan im Jahr 2010. Dies geschieht projektgebunden im Rahmen der Erfolgskontrolle, institutionell im Dialog mit den Implementierungspartnern sowie anlassbezogen (konkret im Falle Haitis) mittels externer Evaluierungen.

Aufgrund der insgesamt positiven Ergebnisse der Erfolgskontrollen sieht die Bundesregierung keinen Anlass für grundlegende Konsequenzen. Die jeweils schnell und unbürokratisch bereitgestellte humanitäre Soforthilfe und die folgende Unterstützung beim Wiederaufbau sowie längerfristig angelegte Maßnahmen zur Stärkung der eigenen Widerstandsfähigkeit der Länder bzw. vulnerablen Bevölkerung, die Orientierung an Bedarf und humanitären Prinzipien sowie die Unterstützung der von den Vereinten Nationen (VN) geführten internationalen Koordinierung haben sich, im Kontext der jeweils schwierigen Rahmenbedingungen, als sachgerecht und zielführend erwiesen. Die vorgenannten Überprüfungen haben eine Reihe von Anhaltspunkten für praktische Verbesserungen bei der Projektförderung ergeben, die schrittweise auch für die Förderpraxis bei Folgekrisen berücksichtigt werden. Davon unabhängig soll die strukturelle Aufstellung in diesem Bereich verändert werden, um weitere Effektivitätssteigerungen zu bewirken. Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

2. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass auf die Frühwarnung vor humanitären Katastrophen (early warning) auch frühe Reaktionen (early action) folgen, und wo sieht die Bundesregierung diesbezüglich nationalen sowie internationalen Handlungsbedarf?

Die Bundesregierung setzt sich seit Jahren für eine effektive Katastrophenvorsorge ein. Politisch erfolgt dies durch die Unterstützung des Sekretariats der Internationalen Strategie zur Reduzierung von Naturkatastrophen der VN (UNISDR) bei der Umsetzung der Ziele des „Hyogo Framework for Action“.

Praktisch wird dies durch die Förderung einer Vielzahl von Vorhaben der Katastrophenvorsorge für besonders bedrohte Gemeinden weltweit flankiert. Diese „Hilfe zur Katastrophen-Selbsthilfe“ ist ein wesentlicher Beitrag zu „early action“, da es in fast allen Krisen lokale Kräfte sind, die die erste Soforthilfe leisten. Die Bundesregierung hält einen signifikanten Anteil ihrer Mittel der humanitären Hilfe für vorsorgende Maßnahmen bereit.

Darüber hinaus teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Anstrengungen für eine noch schnellere Hilfe weiter verstärkt werden müssen. Aus diesem Grund wird sie das Thema „preparedness“ zu einem Schwerpunkt ihres Vorsitzes in der Unterstützungsgruppe des Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) 2012/13 machen. Auf die Antwort zu Frage 14 wird verwiesen.

Diese Maßnahmen können allerdings nicht die Eigenverantwortung von Regierungen und zuständigen Behörden in den jeweils von Katastrophen betroffenen Staaten ersetzen. Entsprechend setzt sich die Bundesregierung im Rahmen ihrer entwicklungspolitischen Zusammenarbeit für eine Stärkung und Verantwortungsübernahme lokaler Institutionen ein.

3. Inwiefern erachtet es die Bundesregierung für notwendig, der Empfehlung des DAC Peer Review nachzukommen und eine Gesamtstrategie der deutschen humanitären Hilfe sowie der Übergangshilfe zu entwickeln, und wenn nein, warum nicht?

Für die Bundesregierung ist der „Europäische Konsens über die Humanitäre Hilfe“ ein wesentliches Grundlagendokument bei der Umsetzung ihrer humanitären Hilfe im Ausland. Gemeinsam mit weiteren Grundlagendokumenten sowie den praktisch ausgerichteten Förderkonzepten des Auswärtigen Amtes sowie des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung bildet er einen Referenzrahmen, der sich in der Förderpraxis bewährt hat und insbesondere den im Detail unterschiedlichen Förderzielen angemessen Rechnung trägt. Im Rahmen der in der Vorbemerkung der Bundesregierung erwähnten bevorstehenden Umstrukturierung werden die bisherigen Förderkonzepte der neuen Situation angepasst werden, um weitere Effizienzsteigerungen zu erzielen. Die Bundesregierung trägt damit auch den Empfehlungen des DAC Peer Review Rechnung.

4. Wie beurteilt die Bundesregierung die Empfehlung des DAC Peer Review, die humanitäre Not- und Soforthilfe des AA in konzeptioneller, strategischer und operativer Hinsicht stärker mit der entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe des BMZ zu verknüpfen, und welche konkreten Maßnahmen sind ggf. geplant?

Eine Empfehlung in diesem Wortlaut ist im „Peer Review“ des Ausschusses für Entwicklungshilfe (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) nicht enthalten. Die Bundesregierung teilt aber die Auffassung, dass einer engen Verzahnung zwischen den entsprechenden Förderinstrumenten des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung im Sinne einer kohärenten humanitären Hilfe große Bedeutung zukommt. Auch aus diesem Grund arbeitet die Bundesregierung mit dem Ziel einer weiteren Verbesserung der Reaktionsfähigkeit derzeit an einem strukturellen Umbau. Hierzu wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

5. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass bereits bei der Planung von Programmen und Maßnahmen der humanitären Not- und Soforthilfe Übergangs- und Exitstrategien bedacht werden, so dass diese Maßnahmen auch als Not- und Übergangshilfe eingesetzt werden können?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

6. Inwiefern plant die Bundesregierung, einheitliche Standards für die Mittelvergabe und Ausschreibungsverfahren im Rahmen der humanitären Not- und Soforthilfe und der entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe einzuführen, damit Partner und Durchführungsorganisationen nicht für verschiedene Teile derselben Projekte gesonderte Anträge und Berichte nach unterschiedlichen Richtlinien erstellen müssen?

Die bisherigen Standards und Antragsverfahren haben den in einer Reihe von Aspekten unterschiedlichen Schwerpunkten und Zielsetzungen der beiden genannten Förderinstrumente Rechnung getragen. Zur zukünftigen Ausgestaltung der Verfahren kann zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Auskunft gegeben werden.

7. Wie reagiert die Bundesregierung auf die Kritik des DAC Peer Reviews, dass Nichtregierungsorganisationen einen Mangel an Transparenz bei der Mittelvergabe der Ministerien (siehe OECD-DAC Peer Review 2010, S. 17) und eine oftmals mehrmonatige Zeitspanne zwischen Förderzusagen und tatsächlichem Eingang der Fördermittel beklagen?

Die „DAC Peer Review“ hat sehr differenzierte Aussagen zur Frage der Mittelvergabe getroffen. Im Abschnitt „Organisation und Verwaltung der Humanitären Hilfe“ (OECD DAC Peer Review 2010, S. 124) heißt es: „Die Finanzierungsentscheidungen werden vom Auswärtigen Amt in der Regel rasch getroffen, und auch die Überweisung der Mittel erfolgt innerhalb kurzer Zeit.“

Auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) trifft Vergabeentscheidungen zur Förderung von Nichtregierungsorganisationen zügig nach Eingang förderungsfähiger Anträge. Mittelauszahlungen erfolgen kurzfristig auf Grundlage der bei der Bewilligung vereinbarten jährlichen Bedarfe und anhand von Abrufen der betroffenen Organisationen. Kritik seitens der Nichtregierungsorganisationen hinsichtlich mehrmonatiger Verzögerungen bei der Verfügbarkeit von Fördermitteln ist der Bundesregierung nicht bekannt.

8. Inwiefern erwägt die Bundesregierung, das deutsche Haushalts- und Zuwendungsrecht so zu reformieren, dass mehrjährige Unterstützungszusagen möglich werden, und wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, das geltende Haushalts- und Zuwendungsrecht zu ändern. Gemäß dem Jährlichkeitsprinzip nach Artikel 110 Absatz 2 des Grundgesetzes muss das Parlament jährlich die Möglichkeit haben, über Einsatz und Verwendung von Haushaltsmitteln zu entscheiden. Mehrjährige Rechtsverpflichtungen sind möglich, wenn eine entsprechende Verpflichtungsermächtigung im Haushaltsplan vorgesehen ist (§ 38 der Bundeshaushaltsordnung).

9. Welche multilateralen Mittel stellt die Bundesregierung im Bereich der humanitären Hilfe bereit, wie teilen sich diese Mittel auf die verschiedenen Organisationen auf, und werden diese Zuwendungen den wachsenden Herausforderungen an die internationale humanitäre Hilfe gerecht?

Deutschland hat im Jahr 2010 folgenden Organisationen multilaterale Mittel (ungebundene Beiträge) im Bereich der humanitären Hilfe zur Verfügung gestellt:

Organisationen mit einem überwiegend humanitären Mandat:

OCHA: 1 Mio. Euro

UNHCR: 8 Mio. Euro

UNRWA: 8 Mio. Euro

Organisationen mit einem über humanitäre Hilfe hinausgehenden Mandat:

WFP: 23,008 Mio. Euro

UNICEF: 6,5 Mio. Euro

Organisationen mit kleineren, nicht näher spezifizierbaren humanitären Aktivitäten:

WHO: 38,37 Mio. US-Dollar

UNDP: 27 Mio. Euro.

Den Institutionen der Europäischen Union standen 2009 ca. 1 092 Mio. Euro für humanitäre Hilfe zur Verfügung. Der deutsche Anteil hieran beträgt ca. 20 Prozent.

Deutschland hat seine Mitarbeit in den internationalen Gremien der humanitären Hilfe in den vergangenen Jahren verstärkt und unterstützt aktiv die Bemühungen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der internationalen humanitären Hilfe. Zukünftig ist mit einer weiteren Zunahme des humanitären Bedarfs zu rechnen, dem die Bundesregierung im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Mittel Rechnung tragen wird.

10. Gedenkt die Bundesregierung, die Begrenzung multilateraler ODA-Mittel auf ein Drittel des Budgets im Sinne größerer Flexibilität aufzuheben?

    Wenn nein, warum nicht?

Im Koalitionsvertrag haben die Koalitionspartner vereinbart, dass sie eine Verteilung der bilateralen sowie der europäischen und multilateralen deutschen Leistungen im Verhältnis von zwei Drittel zu einem Drittel erreichen wollen. An diesem Ziel hält die Bundesregierung fest.

11. Inwiefern erwägt die Bundesregierung, im Sinne eines international vereinbarten „Good donorship“ Hilfsorganisationen mehr Mittel ungebunden zur Verfügung zu stellen, und nach Vorbild vieler skandinavischer Staaten stärker auf der strategischen Ebene und im Policy-Bereich Einfluss zu nehmen?

Die Bundesregierung stellt bereits einen Teil ihrer humanitären Hilfe als ungebundene Mittel zur Verfügung. Sie steht diesem Förderinstrument positiv gegenüber und erwägt im Rahmen ihrer haushaltsrechtlichen Möglichkeiten eine Ausdehnung dieser Art der Förderung. Darüber hinaus hat Deutschland in den vergangenen Jahren seine strategische Mitarbeit im Bereich der humanitären Hilfe stark ausgeweitet, was die Bundesregierung nicht zuletzt mit ihrer tragen-

den Rolle bei der Formulierung des Europäischen Konsenses über die humanitäre Hilfe und mit der Übernahme der Vorsitze in der GHD-Gruppe („Good Humanitarian Donorship“) sowie ab Mitte 2012 in der „OCHA Donor Support Group“ (ODSG) unter Beweis gestellt hat. Gleichzeitig führt die Bundesregierung als einer der großen Geber auch einen engen Dialog mit den wesentlichen humanitären Organisationen und nimmt darüber Einfluss auf der politischen Ebene.

12. Wie trägt die Bundesregierung dazu bei, die in der Evaluierung des Cluster-Ansatzes genannten Schwächen (Vernachlässigung von Querschnittsthemen, mangelnde Einbindung lokaler und nationaler Akteure, Gefährdung humanitärer Prinzipien, mangelhaftes Management der Cluster etc.) zu beheben?

Deutschland versteht seine humanitäre Hilfe als Beitrag zu einer übergreifenden internationalen Gemeinschaftsaufgabe. Deshalb beschränkt sich die Bundesregierung nicht auf die Bereitstellung finanzieller Mittel, sondern setzt sich durch aktive Mitwirkung in den einschlägigen internationalen Gremien und Foren und durch die Förderung geeigneter Maßnahmen dafür ein, das Gesamtsystem der internationalen humanitären Hilfe effizienter und effektiver zu gestalten. Dazu gehört auch eine stetige Verbesserung des Cluster-Ansatzes, dessen Einführung sich trotz noch bestehender Schwächen bereits als Fortschritt erwiesen hat.

Deutschland unterstützt das OCHA-Büro in seiner zentralen koordinierenden Rolle für die weltweite humanitäre Hilfe und engagiert sich im bilateralen Dialog mit dem OCHA und anderen humanitären Organisationen sowie im Rahmen der ODSG und der GHD-Gruppe für eine ständige Weiterentwicklung des Cluster-Ansatzes.

Auch auf nationaler Ebene diskutiert die Bundesregierung mit deutschen humanitären Nichtregierungsorganisationen im Rahmen der regelmäßigen Sitzungen des Koordinierungsausschusses die weitere Verbesserung des Cluster-Ansatzes und sucht gemeinsam mit den Implementierern nach Lösungen für die bestehenden Mängel.

13. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass Maßnahmen im Rahmen der humanitären Hilfe von militärischen Operationen abgegrenzt werden?

Im Bereich der zivilmilitärischen Koordinierung hält sich die Bundesregierung an die „Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief“ (Oslo Guidelines) und die „Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support UN Humanitarian Activities in Complex Emergencies“ (MCDA Guidelines) und macht sich international für deren umfassende Geltung stark. Im Einklang mit diesen Richtlinien vertritt die Bundesregierung die Haltung, dass auf militärische Ressourcen nur als letztes Mittel – wenn das humanitäre System überfordert ist – zurückgegriffen werden soll.

14. Welche Schwerpunkte plant die Bundesregierung während ihres Vorsitzes der OCHA-Unterstützergruppe (Donor Support Group) 2012 bis 2013 zu setzen?

Deutschland übernimmt erstmals 2012/2013 den Vorsitz in der OCHA-Unterstützungsgruppe und bekräftigt damit sichtbar sein Eintreten für die zentrale Rolle des OCHA als Koordinierungsstelle der internationalen humanitären Hilfe auf der Grundlage der humanitären Prinzipien. Einer der besonderen

Schwerpunkte des deutschen Vorsitzes wird die Förderung und Ausweitung nationaler und internationaler Aktivitäten im Bereich der Vorbereitung auf Katastrophen und humanitäre Notlagen sein (sog. preparedness). Nur durch weltweit stärkeres Engagement in Vorbereitungsmaßnahmen insbesondere auf nationaler Ebene lassen sich die Auswirkungen von Katastrophen begrenzen und so der humanitäre Bedarf in Notlagen verringern. Ein weiterer Schwerpunkt des deutschen Vorsitzes wird die Gewinnung neuer Geberstaaten für die internationale humanitäre Hilfe sein, um einer Überforderung der bisherigen Geber durch den steigenden weltweiten humanitären Bedarf entgegenzutreten. Daneben wird die Bundesregierung besonders die Bemühungen des OCHA um die weitere Verbesserung der Vernetzung und Kooperation mit den relevanten nationalen und internationalen Regierungs- und Nichtregierungsakteuren im Bereich der humanitären Hilfe unterstützen.

15. Welche Beiträge leistet die Bundesregierung gegenwärtig in der 2009 gegründeten EU-Ratsarbeitsgruppe „Working Party on Humanitarian Aid and Food Aid“ (COHAFA)?

Die Bundesregierung setzt sich in der EU-Ratsarbeitsgruppe „Working Party on Humanitarian Aid and Food Aid“ (COHAFA) aktiv für die Umsetzung des Konzepts der „Humanitären Hilfe im Ernährungsbereich“ (Humanitarian Food Assistance) ein, wie es mit den EU-Ratsschlussfolgerungen vom 31. März 2010 verabschiedet wurde. Ziel ist es, über die reine Nahrungsmittelnothilfe hinaus die Menschen in und nach Krisen, Katastrophen und Konflikten nicht nur mit Nahrungsmitteln zu versorgen, sondern Lebensgrundlagen, die durch kürzliche, laufende oder drohende Krisen bedroht sind, zu schützen, Schaden bei der Nahrungsmittelproduktion zu verringern und die Wiederherstellung der Selbstversorgung zu fördern. Die Bundesregierung nutzt darüber hinaus die COHAFA, um sich mit den EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf internationale Organisationen und Konventionen abzustimmen und ihr Konzept der Ernährungsunterstützung dort einzubringen.

Die COHAFA ist zudem die zentrale Plattform der EU-Mitgliedstaaten und mit der Europäischen Kommission für den Austausch über humanitäre Hilfe und ihre Weiterentwicklung. Eine der zentralen Aufgaben der COHAFA ist die fortgesetzte Umsetzung des von Deutschland während seiner EU-Präsidentschaft 2007 initiierten Europäischen Konsenses über die humanitäre Hilfe. Die Bundesregierung setzt sich hierbei weiter für eine zügige und engagierte Umsetzung des Europäischen Konsenses ein. Ferner macht sich die Bundesregierung im Rahmen der COHAFA für die Stärkung und Weiterentwicklung des humanitären Systems und die Wahrung der Unabhängigkeit der humanitären Hilfe von sonstigen politischen Zielen stark. Ferner trägt Deutschland zu einem schnellen Informationsaustausch über aktuelle humanitäre Krisen und zur Koordinierung von Aktivitäten zu deren Lösung bei.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333